



ANNA KOŁOMYCEW

Interesariusze polityki oświatowej na poziomie gminy. Analiza relacji zaangażowanych aktorów¹

Stakeholders of Education Policy on the Municipal Level. The Analysis of Interaction of Engaged Actors

Doktor, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Socjologiczno-Historyczny, Instytut Nauk o Polityce, Zakład Administracji Publicznej i Polityki Społecznej, Polska

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie relacji pomiędzy kluczowymi interesariuszami lokalnej polityki oświatowej powstałych na tle likwidacji szkół samorządowych. Autorka weryfikuje hipotezę wskazującą, że z uwagi na opiniotwórczy charakter nauczycieli w środowiskach lokalnych władze gmin – obawiając się utraty poparcia społecznego – decydują się na rozwiązania mniej kontrowersyjne społecznie, ale nieracjonalne pod względem ekonomicznym. Teoria interesariuszy Freemana stała się podstawą analizy. Artykuł powstał na podstawie badań *desk research* oraz wyników badań empirycznych prowadzonych w wybranych gminach w Polsce.

Słowa kluczowe: polityka oświatowa, interesariusze, teoria interesariuszy, racjonalizacja polityki, likwidacja szkół

Abstract

The aim of the paper is to present the relationship between key stakeholders of the local education policy formed as a result of the closure of local schools run by municipalities. The author verifies the hypothesis that due to the opinion-forming nature of teachers in local communities, the municipal authorities – fearing the loss of public support – opt for less socially controversial but economically irrational solutions education policy rationalization. Freeman's theory of stakeholders became the basis for the analysis. The article was based on desk research and empirical research conducted in selected municipalities in Poland.

Keywords: education policy, stakeholders, theory of stakeholders, education policy rationalization, school liquidation

¹ Artykuł powstał na podstawie badań przeprowadzonych w ramach projektu „Interes polityczny a racjonalność w realizacji polityki publicznej. Polityczne i społeczne konsekwencje optymalizacji sieci szkół”, nr 2015/19/D/HSS/03153, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach konkursu SONATA 10.

Wstęp

Polityka oświatowa stanowi przykład polityki publicznej o charakterze wielopodmiotowym. Rozszerzenie katalogu podmiotów zaangażowanych zarówno w jej tworzenie, jak i realizację jest efektem procesów decentralizacji i uspołecznienia oświaty, które były kluczowymi hasłami reform polityki oświatowej prowadzonych od początku lat 90. XX w. Pomijając faktyczne możliwości oddziaływania – które wymagają odrębnej analizy – należy wskazać, że decentralizacja oświaty powiększyła grono interesariuszy publicznych, a procesy uspołecznienia spowodowały włączenie w sprawy oświaty – na różnym poziomie i z różnymi możliwościami oddziaływania – różnych podmiotów prywatnych, społecznych oraz osób fizycznych (Sześciło, 2015, s. 117; por. Śliwerski, 2013, s. 99–103).

Przekazywanie coraz większego zakresu zadań oświatowych gminom nie zawsze wiązało się z uposażeniem władz lokalnych w stosowane instrumenty umożliwiające realizację zadań. Ponadto utrzymane zostały rozwiązania typowo centralistyczne, w praktyce ograniczające swobodę działania samorządów (Sześciło, 2016, s. 33). Problem ten szczególnie uwidocznił się w ostatnich latach w obliczy niżu demograficznego oraz rosnących kosztów realizacji polityki oświatowej, co spowodowało konieczność racjonalizacji działań, w tym w najbardziej drastycznej formie, tj. likwidacji szkół (NIK, 2015). W obliczu tego procesu ścierać się zaczęły racje różnych grup interesariuszy, a zwłaszcza nauczycieli i władz gmin.

Bazując na wynikach badań empirycznych przeprowadzonych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, autorka koncentruje się na relacjach pomiędzy kluczowymi interesariuszami, tj. władzami samorządowymi oraz nauczycielami. Podczas badań zidentyfikowano różne grupy interesariuszy, których udział na różnych etapach zarówno procesu racjonalizacji polityki oświatowej, jak i realizacji zadań oświatowych był inny. Złożoność problematyki nie pozwala na analizę wszystkich zależności w niniejszym tekście. Autorka ogranicza się do wspomnianych dwóch grup interesariuszy i analizuje ich relacje w odniesieniu do sytuacji spowodowanej koniecznością przeprowadzenia działań racjonalizujących politykę oświatową w najbardziej drastycznej formie, jaką jest likwidacja szkół.

W toku prowadzonych analiz autorka poddaje weryfikacji hipotezę, która zakłada, że nauczyciele stanowią silnie opiniotwórczą grupę społeczną w środowiskach lokalnych, zdolną zmobilizować mieszkańców do obrony szkoły zagrożonej likwidacją. Władze gmin, mając świadomość wpływu nauczycieli na środowisko lokalne, dążą do zminimalizowania kosztów społecznych i próbują zrekompensować nauczycielom utratę dotychczasowych etatów, oferując pracę w innych szkołach lub zapewniając inne stanowiska. Takie działania powodują, że racjonalizacja oświaty w wymiarze ekonomicznym jest pozorna.

Ramy teoretyczne artykułu wyznacza teoria interesariuszy. W opracowaniu wykorzystano elementy metody decyzyjnej, a także behawioralnej i wyniki badań empirycznych prowadzonych w formie wywiadów półstrukturyzowanych (z użyciem scenariusza wywiadu) wśród 60 respondentów spośród 12 gmin zlokalizowanych w 3 województwach (świętokrzyskie, mazowieckie i pomorskie). Wśród respondentów znaleźli się przedstawiciele wszystkich grup interesariuszy lokalnej polityki oświatowej, w tym: przedstawiciele samorządów, nauczycieli, podmiotów niepublicznych prowadzących szkoły oraz członkowie społeczności lokalnych. Z uwagi na celowy dobór podmiotów do badań empirycznych prezentowanych wyników nie należy traktować jako reprezentowanej próby, ale wnioski ze studiów przypadku.

Interesariusz, czyli kto? Założenia teorii interesariuszy Freemana

Teoria interesariuszy jest obecnie jedną z istotnych teorii pozwalających wyjaśniać zjawiska będące przedmiotem zainteresowania nauk społecznych, w tym nauk o polityce (Flak, Dertz, 2007). Powstała na gruncie nauk ekonomicznych i wprowadziła rewolucję w podejściu do kwestii zarządzania organizacją, przy czym założenia te można odnosić także do sektora publicznego. Teoria zakładała, że w rozwoju podmiotu gospodarczego kluczową rolę odgrywają nie tylko właściciele i udziałowcy – jak dotychczas uważano – ale również otoczenie zewnętrzne (Freeman, Harrison, Wicks, Parmar, 2010, s. 4–5; Stanny, 2011). Analogiczne problemy występują w kontekście udziału interesariuszy w sektorze publicznym (Geurtz, Van de wijdeven, 2010, s. 531–549). Kim zatem są wspomniani interesariusze?

Interesariusze przedsiębiorstwa to ci, którzy znajdują się w zasięgu oddziaływania danego podmiotu gospodarczego. Freeman wskazał, że są to jednostki lub grupy, na które wpływają działania przedsiębiorstwa, oraz ci, którzy na to przedsiębiorstwo oddziałują (Freeman, 1984, s. 24; Freeman i in., 2010, s. 208; por. Buchholz, Rosenthal, 2004, s. 144). Analogicznie, interesariuszem polityk publicznych realizowanych na poziomie lokalnym będą wszystkie podmioty, na których życie oddziałują decyzje podejmowane przez władze. Interesariusze mogą być różnorodni pod względem liczebności – jednostkowi lub zbiorowi (Carroll, Buchholtz, 2015, s. 88–90). Z kolei Clarkson (1998, s. 2) podkreślił, że interesariuszem jest ten podmiot, które wchodząc w interakcje, może coś zyskać lub stracić.

Teoria interesariuszy silnie akcentuje obecność podmiotów zewnętrznych w bieżącej działalności przedsiębiorstwa (Frederick, 1992; Freeman, 1998, s. 132; por. Buchholz, Rosenthal, 2004, s. 144). Interesariusz to jednak nie intruz, ale potencjalne źródło informacji niezbędnych do osiągnięcia celów organizacji. Obecność interesariuszy gwarantuje adekwatność działań do potrzeb klientów. To rewolucyjne podejście do myślenia o firmie wymusiło redefinicję celu dzia-

łania organizacji, źródeł pozyskiwania informacji, modelu zarządzania i relacji z otoczeniem zewnętrznym.

Odnosząc się do interesariuszy polityk publicznych, można wskazać, że będą to jednostki lub grupy podmiotów o wspólnych celach, które z uwagi na fakt zamieszkania w danej jednostce terytorialnej lub/i korzystania ze świadczonych przez samorząd usług publicznych znajdują się w zasięgu decyzji władz lokalnych. Tym samym władze decydują o ich sytuacji. Jednocześnie istniejące rozwiązania prawne pozwalają na partycypację społeczności lokalnej w różnych formach i oddziaływanie na decyzje władz, jak również decydowanie o przyszłości władz poprzez udzielenie im bądź nie poparcia (Zybała, 2013, s. 27; Schalk, 2011).

Interesariusze polityki oświatowej

Dotychczas problem interesariuszy polityki oświatowej w praktyce był zawężany do interesariuszy procesu zarządzania szkołą, których katalog stopniowo rozszerzano wraz z uspołecznianiem szkoły. Obejmował on kadre zarządzającą (dyrekcja), nauczycieli, rodziców i uczniów. Były to podmioty najbardziej zainteresowane sprawami szkoły. Tymczasem polityka oświatowa gminy wykracza poza działania wewnątrzszkolne. Składa się z etapu koncepcyjnego, realizacji działań oraz ich ewaluacji (por. Zybała, 2012, s. 63–77). Ponadto jest polityką realizowaną w systemie innych polityk publicznych na poziomie lokalnym.

W zależności od poziomu zaangażowania i możliwości oddziaływania wskazać można różne grupy interesariuszy polityki oświatowej, w tym: pierwotnych, wewnętrznych, wertykalnych i horyzontalnych (Honingh, Hooge, 2009, por. Hooge, Burns, Wilkoszewski, 2012, s. 12). Grupa interesariuszy pierwotnych obejmuje rodziców i uczniów, a więc podmioty bezpośrednio związane ze szkołą. Ich celem jest wysoki standard edukacji oraz właściwe warunki nauki. Interesariusze wewnętrzni to z kolei nauczyciele, podmioty zarządzające szkołą oraz pracownicy administracyjni i techniczni. Ich celem jest praca w dobrych warunkach, stabilność zatrudnienia i oczekiwane przez nich wynagrodzenie. Do grona interesariuszy wertykalnych zaliczyć z kolei należy organy prowadzące szkoły (władze samorządowe), instytucje dokonujące kontroli zarówno pod względem merytorycznym, jak i bezpieczeństwa. Z kolei interesariuszami horyzontalnymi będą jednostki, organizacje (np. społeczne) oraz inne podmioty publiczne i gospodarcze zainteresowane funkcjonowaniem szkoły (Hooge i in., 2012, s. 12).

Współpraca czy rywalizacja. Relacje między władzami gmin a nauczycielami. Wnioski z badań empirycznych

W kontekście prowadzonych badań kluczowe znaczenie mają dwie grupy interesariuszy mające odmienne cele i interesy związane realizacją zadań oświatowych: nauczyciele i władze gmin będące organem prowadzącym szkół. Relacje

pomiędzy tymi grupami interesariuszy kształtowały się odmiennie w zależności od przyjętych rozwiązań w zakresie racjonalizacji polityki oświatowej gminy.

W toku prowadzonych badań zidentyfikowano zarówno przypadki współpracy, jak i otwartego konfliktu pomiędzy nauczycielami i władzami gmin (por. Kloc, 2012). Najczęściej jednak w obliczu likwidacji szkół i przyszłości nauczycieli stosowano rozwiązanie kompromisowe, którym było zlikwidowanie części małych szkół w gminie połączone z przeniesieniem nauczycieli do pozostałych placówek gminnych. Rozwiązanie to eliminowało ryzyko wystąpienia konfliktu społecznego podsycanego przez nauczycieli obawiających się utraty pracy. Jednocześnie powodowało, że racjonalizacja pod względem ekonomicznym była nieskuteczna, bowiem to właśnie wynagrodzenia stanowiły największy koszt w strukturze wydatków oświatowych (Herbst, 2012, s. 92). Stosowane „bezpieczne” rozwiązanie pozwalało ograniczyć koszty utrzymania budynku szkoły.

Uzasadnieniem dla nieefektywnej pod względem ekonomicznym racjonalizacji polityki oświatowej gmin, ale bezpiecznej pod względem społecznym i politycznym był argument, iż w środowiskach lokalnych nauczyciele są grupą silnie opiniotwórczą. Władze gmin były świadome możliwości ich oddziaływania i wpływu na otoczenie. Świadczy o tym wypowiedź jednego z wójtów:

„No podejrzewam, że to było też nastawianie. No nie ukrywam, że rodzice są, jacy są. I jeżeli nauczyciele i dyrekcja tak nastawi rodziców, że a bo to jest likwidacja, to... Rodzice nie rozumieli w tamtym czasie, co to znaczy szkoła stowarzyszeniowa. No to są prości ludzie...” (M/II/R1) – wypowiedź przewodniczącego rady, czynnego zawodowo nauczyciela i dyrektora szkoły jednej z gmin w woj. mazowieckim.

Jednocześnie władze gmin dość krytycznie odnosiły się do nauczycieli, podkreślając m.in. niską skuteczność nauczania, brak zaangażowania w sprawy szkoły, roszczeniowość i brak zrozumienia dla argumentów władz lokalnych, które zmuszone są do podejmowania radykalnych decyzji. Świadczą o tym wypowiedzi przedstawicieli jednej z badanych gmin w woj. mazowieckim:

„Tutaj w szkole samorządowej przez lata wyzuto jakiegokolwiek potrzeby i motywację do czegokolwiek” (M/II/W) – wypowiedź wójta.

„Jeśli prowadzi szkoły samorząd gminy, to jest nauczycielom łatwiej. Oni nie są wtedy zobligowani do żadnej aktywności, pozyskiwania środków, wychodzenia na zewnątrz do środowiska” (M/II/R1) – wypowiedź przewodniczącego rady, czynnego zawodowo nauczyciela i dyrektora szkoły.

Podsumowanie

Władze gmin i nauczyciele to kluczowi interesariusze lokalnej polityki oświatowej, którzy w obliczu konieczności likwidacji szkół mają diametralnie odmiennie interesy. Decydenci, dążąc do racjonalizacji polityki oświatowej, mogą stosować różne rozwiązania, ale tylko likwidacja szkoły wiążąca się z reduk-

cją etatów nauczycielskich może przynieść istotne korzyści w wymiarze finansowym. I choć zdają sobie sprawę z tego faktu, to jednak to radykalne rozwiązanie jest sporadycznie stosowane. Władze gmin, mając świadomość opiniotwórczej roli nauczycieli, nie chcą wchodzić w konflikt z tą grupą społeczną. W obawie o utratę poparcia społecznego, które jest warunkiem utrzymania stanowiska, decydują się na rozwiązania mniej drastyczne, czyli likwidację szkoły z zapewnieniem pracy nauczycielom w innych placówkach, przy czym mają świadomość niewielkich oszczędności finansowych. Takie rozwiązanie zastosowano w 67% badanych gmin.

Literatura

- Buchholz, R.A., Rosenthal S.B. (2004). Stakeholder Theory and Public Policy: How Governments Matter. *Journal of Business Ethics*, 51 (2), 143–153.
- Carroll, A.B., Buchholtz, A.K. (1996). *Business & Society: Ethics, Sustainability and Stakeholder Management*. Stamford: Cengage Learning.
- Clarkson, M.B.E. (red.) (1998). *The Corporation and its Stakeholders: Classic and Contemporary Readings*. Toronto: University of Toronto Press.
- Flak, L.S., Dertz, W. (2007). Stakeholder Theory and Balanced Scorecard to Improve IS Strategy Development in Public Sector W: *Balanced Scorecard – Multi Sector Perspectives*. Hyderabad, India: Icfai University Press. Pobrane z: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.602.2989&rep=rep1&type=pdf> (30.10.2017).
- Frederick, W.C. (1992). Anchoring Values In Nature: Toward A Theory of Business Values. *Business Ethics Quarterly*, 2 (3), 283–303.
- Freeman, J. (1998). *Educating the Very Able: Current International Research*. London: The Stationery Office.
- Freeman, R.E., Harrison, J.S., Wicks, A.C., Parmar, B. (2010). *Stakeholder Theory. The State of the Art*. New York: Cambridge University Press.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman Publishing Company.
- Geurtz, C., Van de wijdeven, T. (2010). Making Citizen Participation Work: The Challenging Search for New Forms of Local Democracy in The Netherlands. *Local Government Studies*, 36 (4), 531–549.
- Herbst, M. (2012). Wynagrodzenia nauczycieli w Polsce – rozwiązania systemowe. W: J. Herczyński (red.), *Finansowanie oświaty* (s. 57–97). Warszawa: Biblioteczka Oświaty Samorządowej.
- Honingh, M.E., Hooge, E.H. (2009). Reconsidering the Tension between Bureaucracy and Professionalism in Publicly and Privately Funded Schools. *School Leadership & Management*, 29 (4), 405–420.
- Hooge, E., Burns, T., Wilkoszewski, H. (2012). *Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability*. OECD Education Working Papers, No. 85. Pobrane z: <http://dx.doi.org/10.1787/5k91d17ct6q6-en>.
- Kloc, K. (2012). *Konflikty w procesie racjonalizacji sieci szkół*. Warszawa: ORE. Pobrane z: <https://www.ore.edu.pl> (30.10.2017).
- NIK (2015). *Wykonanie wybranych zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli KNO-4101-007-00/2014 nr ewid. 49/2015/P/14/027/KNO*. Warszawa.
- Schalk, J. (2011). *Linking Stakeholder Involvement to Policy Performance: Nonlinear and Stakeholder Specific Effects in Dutch Local Government Policy Making*. Pobrane z: <https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences> (30.10.2017).

- Stanny, D. (2011). *Teoria interesariuszy wczesnego Freemana – nie tylko etyka*. Forum Odpowiedzialnego Biznesu. Pobrane z: <http://odpowiedzialnybiznes.pl/artykuly/teoria-interesariuszy-wczesnego-freemana-nie-tylko-etyka/> (30.10.2017).
- Sześciło, D. (2015). *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?* Warszawa: Scholar.
- Sześciło, D. (2016). O powikłanej decentralizacji. Instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych w Polsce. *Zarządzanie Publiczne*, 4 (38), 32–44.
- Śliwerski, B. (2013). *Diagnoza uspołecznienia publicznego szkolnictwa w III RP w gorsecie centralizmu*. Kraków: Impuls.
- Zybała, A. (2012). *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli*. Warszawa: KSAP.
- Zybała, A. (2013). Problem złożoności w politykach publicznych. *Zoon Politikon*, 4, 13–28.